

N° 315

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mai 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles McDonald,

Par M. André BOYER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jacques Peyrat, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Briseperre, M. Christian Cambon, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 443, 686 et T.A. 103

Sénat : 206 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES ENJEUX DE LA PÊCHE DANS LES ESPACES CONCERNÉS PAR L'ACCORD	7
A. DES RESSOURCES ENDOMMAGÉES	7
B. UNE PÊCHE TRÈS STRICTEMENT RÉGLEMENTÉE	9
C. LA PÊCHE ILLICITE	11
II. LA NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE	12
A. LA COMMISSION POUR LA CONSERVATION DE LA FAUNE ET DE LA FLORE MARINES DE L'ANTARCTIQUE (CCAMLR)	12
B. LE TRAITÉ DU 24 NOVEMBRE 2003	12
C. L'ACCORD DU 8 JANVIER 2007	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	16
PROJET DE LOI	17

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles Mc Donald, signé à Paris le 8 janvier 2007.

La police des pêches est une préoccupation ancienne dans cette zone tant pour des raisons économiques qu'environnementales, la France ayant soutenu le développement d'une pêche responsable.

Tout en ayant recours à des moyens techniques, notamment satellitaires, notre pays développe parallèlement les instruments juridiques de coopération avec les Etats riverains de sa zone économique. La France et l'Australie ont ainsi conclu, le 24 novembre 2003, un traité relatif à la coopération dans les zones maritimes adjacentes aux terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles Mc Donald qui permet l'exercice de patrouilles communes dans les zones économiques exclusives des deux pays.

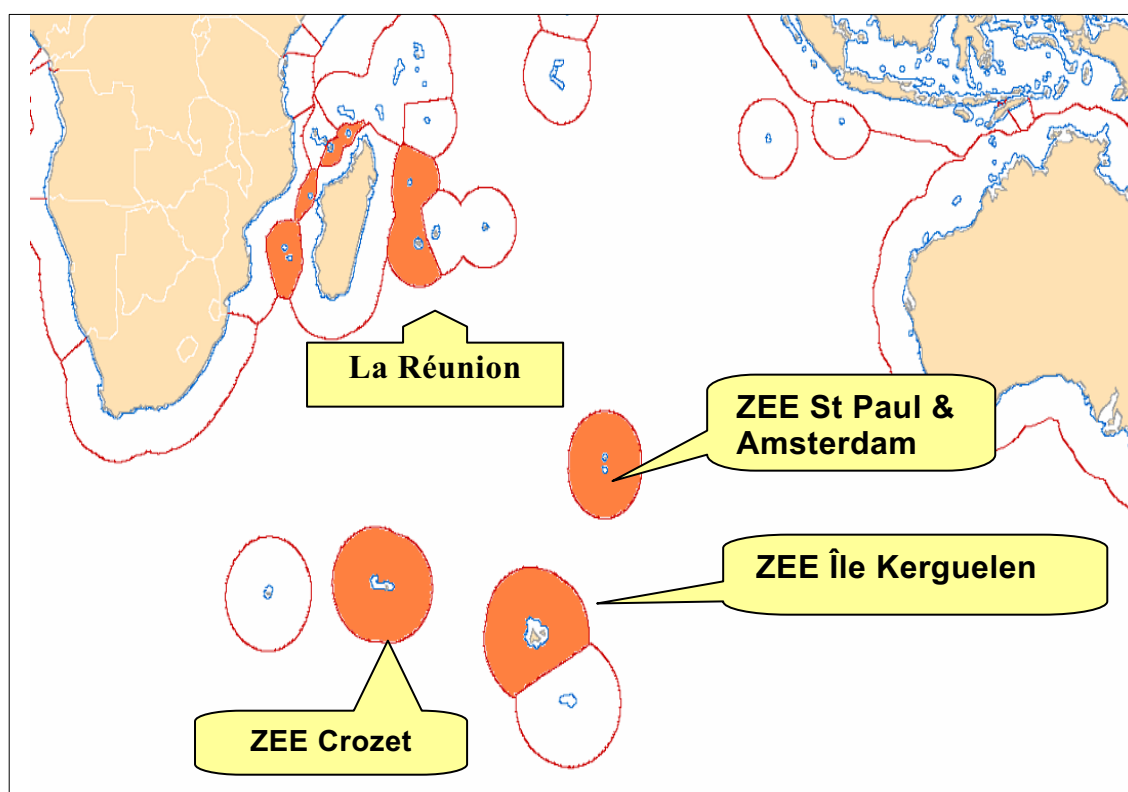
L'Accord soumis au Sénat constitue un développement opérationnel de ce premier traité qui permet de doter les patrouilles communes de moyens véritablement coercitifs.

I. LES ENJEUX DE LA PÊCHE DANS LES ESPACES CONCERNÉS PAR L'ACCORD

A. DES RESSOURCES ENDOMMAGÉES

La ZEE des îles Kerguelen fait partie du grand plateau de Kerguelen orienté nord-ouest/sud-est qui s'étend au-delà des îles australiennes Heard/Mac-Donald. Elle est la plus importante des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui se composent de l'archipel de Crozet, l'archipel des Kerguelen, des îles Saint-Paul et Amsterdam, de la terre Adélie et des îles éparses.

Les TAAF, territoire d'outre-mer doté de l'autonomie administrative et financière, sont placées sous l'autorité d'un préfet basé à la Réunion.



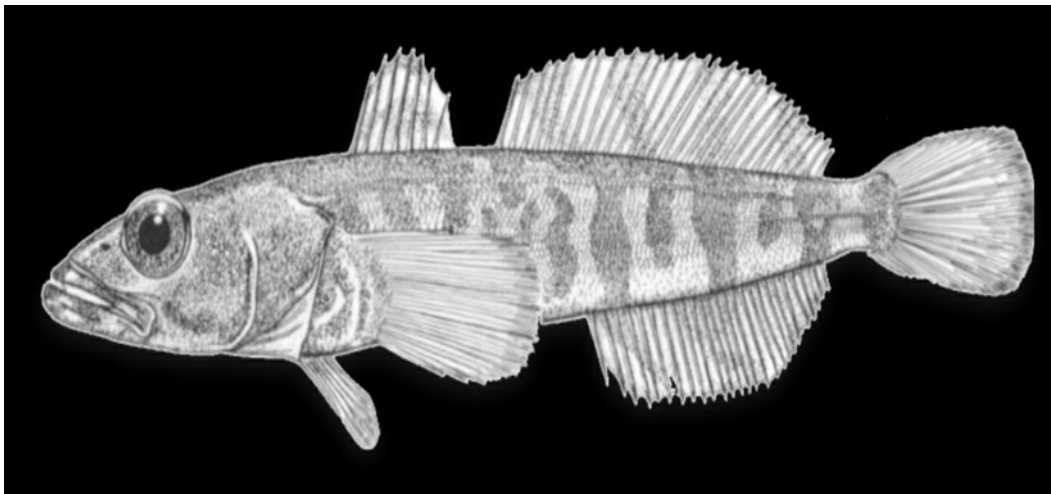
Source : marine nationale

Les fonds de pêche de la zone économique française représentent, entre 100 et 500m, près de 100 000 km² ce qui est considérable. Sur les quelque 111 espèces de poissons présents dans cet espace, seul un nombre limité présente un intérêt commercial. Les espèces de la pleine eau, dites « pélagiques » ne sont pas valorisées sur le plan économique à la différence des espèces présentes près du fond, dites « démersales », dont la légine australe, prédateur pouvant atteindre plus de deux mètres et 80 kg.

La pêche s'est développée dans cette zone dès les années 1970, d'abord sans contrôle particulier, puis, à partir de 1978, dans le cadre d'une zone économique exclusive. Elle a très vite été affectée par l'épuisement des ressources.

La plupart des pêcheries (colin de Kerguelen, colin austral, poisson des glaces) ont été fermées dans les années 1990 en raison de la faiblesse du niveau atteint par les stocks, dans l'incapacité de se renouveler.

Une seule pêcherie demeure, celle de la légine australe, régulée par des mesures de conservations draconiennes.



La légine

La légine australe « *Dissostichus eleginoides* » est l'une des rares espèces capables de coloniser les eaux de l'océan Austral grâce à la présence dans son sang de composés antigels. Maillon de la chaîne alimentaire, elle joue un rôle majeur dans l'écosystème marin austral. Elle est notamment appréciée des cachalots.

Une légine peut vivre 45 ans, mais il lui faut une décennie pour atteindre l'âge adulte. La lenteur de son développement en fait donc une espèce particulièrement vulnérable à la surexploitation. Le plateau des Kerguelen héberge la majeure partie des ressources halieutiques de la zone.

L'engouement pour la légine qui date d'environ 11 ans et provient des marchés japonais mais progressivement également des USA, constitue pour les armateurs autorisés à pêcher une manne financière très importante. En effet, le prix de vente de la légine au débarquement est voisin de 8 euros/kg.

Les retombées économiques et sociales sur l'île de la Réunion au plan économique (transport du poisson, transformation, exportation) ainsi qu'au niveau social (embauche de marins : entre 30 et 40 marins par navire), sont dès lors très importantes.

Un droit de pêche créé par l'ordonnance du 24 juin 1998 alimente le budget des Taaf. Celui-ci, fixé annuellement par arrêté de l'administrateur supérieur, est actuellement de 0,59 euros/kg de légine et de 1,70 euros pour la langouste. Ce droit de pêche constitue pour le Territoire une ressource propre qui lui permet de moins dépendre de subventions. Les redevances liées à la pêche à la légine et aux langoustes sont utilisées entre autre pour la gestion des bases et le soutien aux activités scientifiques, le suivi et le contrôle de la pêche autorisée et la lutte contre la pêche illicite.

La légine est devenue un must des tables japonaises et américaines au milieu des années 1990. Son prix élevé et son abondance ont aussitôt attirés les filières de pêche espagnole puis asiatique, qui l'ont exploitée au mépris des règles nationales et internationales. Cette pression était trop forte sur une espèce qu'une évolution lente et une maturité sexuelle tardive rend particulièrement vulnérable : entre 1997 et 2001, au plus fort de son activité, on estime que la pêche illégale représentait une ponction 3 fois supérieure à celle de la pêche autorisée dans les eaux de Kerguelen.

Source : site Internet des TAAF

Les dernières données disponibles à la suite de la campagne scientifique réalisée par les TAAF sous la direction du Muséum national d'histoire naturelle font apparaître que des espèces commerciales pourtant inexploitées depuis plus de dix ans, comme le colin de Kerguelen et le poisson des glaces n'ont absolument pas redressé leurs effectifs. Les chiffres concernant la légine australe restent en revanche significatifs (127 000 tonnes, 78 millions d'individus) tant en zone du plateau qu'en zone profonde.

B. UNE PÊCHE TRÈS STRICTEMENT RÉGLEMENTÉE

La réglementation des Terres australes et antarctiques françaises, définie avec la coopération scientifique du Muséum national d'histoire naturelle s'inscrit dans une logique économique et environnementale de protection de la ressource et de l'écosystème. Elle s'est traduite par l'interdiction de la pêche au chalut et de la pêche dans les fonds inférieurs à 500 m, par la définition d'une taille légale de capture et par des contrôles accrus.

Son cadre juridique

* La réglementation nationale et territoriale : le décret du 27 mars 1996 mis en application par des arrêtés territoriaux.

La gestion des droits de pêche est réglementée par la loi du 18 juin 1966 sur l'exercice de la pêche maritime et l'exploitation des produits de la mer qui soumet à autorisation toute activité de pêche et de chasse aux animaux marins ou toute exploitation des produits de la mer dans ces zones économiques.

Le décret de 1996, pris en application de cette loi, régit l'exercice de la pêche maritime dans les eaux des Terres australes françaises confère à l'administrateur supérieur un rôle prépondérant dans la gestion de la ressource ; il a d'abord compétence pour :

fixer, en cas de menace sur l'existence d'une ressource, sur la protection des écosystèmes ou l'équilibre économique des pêcheries, des totaux admissibles de capture (TAC) qui sont ensuite répartis par quotas pour une période donnée, par zone géographique, par type de pêche, par groupement de navires ou par navires ;

délivrer (pris après avis du Muséum national d'histoire naturelle et après accord des ministres chargés de la pêche, de l'outre-mer et des affaires étrangères) les autorisations de pêche en tenant compte de 4 critères (capacités biologiques du secteur géographique, caractéristiques

des navires participant à la pêche, participation de l'armateur à des campagnes exploratoires, antériorités de pêche et la capacité juridique, économique, financière et technique de l'armateur) ;

déterminer les règles et les interdictions relatives à l'exercice de la pêche maritime dans ces zones.

Le caractère précaire de ces licences permet à l'administrateur supérieur de gérer avec vigilance la ressource halieutique :

elles sont d'une durée maximale d'un an et sont strictement personnelles (elles ne peuvent être vendues ou cédées) ;

elles peuvent être suspendues en cas d'infraction soit à la réglementation générale des pêches maritimes, soit à celle de l'activité concernée, pour une durée maximum de deux mois, après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations ;

elles peuvent enfin être retirées en cas de modification des caractéristiques du navire ou de son mode d'exploitation, de cession du navire ou d'informations erronées pour l'établissement de la licence.

Le Muséum national d'histoire naturelle est un des éléments clés de l'organisation de la pêche puisque la concertation avec cet organisme qui dispose d'une immense expérience et de bases de données statistiques sur plus de trente ans de pêche, permet aux autorités du Territoire d'élaborer à la fois des règles de répartition rationnelles de la ressource qu'il est possible d'exploiter, tout en fixant des règles très protectrices de l'environnement (obligation de poser les lignes de palangres de nuit, de pêcher à une profondeur minimale, etc).

Le Muséum national d'histoire naturelle agit donc comme le conseiller scientifique du Territoire. Des contrôleurs de pêche (texte réglementant leur fonction) embarqués sur chaque navire pour vérifier l'application de la réglementation jouent également un rôle d'observateurs scientifiques et sont les relais du Muséum national d'histoire naturelle (fiche de poste).

Source : site Internet des TAAF

Les accords de pêche avec des pays étrangers (Japon, Corée, URSS puis Ukraine) ont pris fin en 1998. La pêche est désormais exercée par des entreprises françaises basées à la Réunion.

A l'heure actuelle, six armements sont autorisés à pêcher dans les eaux australes. Le total admissible de capture (TAC) de légines est de 6000 tonnes sur les zones de Kerguelen et de Crozet .

Cette pêche est exercée à la palangre, méthode sélective et respectueuse des fonds marins.

Autour des îles de Saint-Paul et Amsterdam situées plus au nord, on pratique la pêche à la langouste. Cette pêche est pratiquée par un unique navire autorisé, l'Austral.

Les règles de pêche à la langouste sont fixées chaque année par un arrêté du Préfet, qui fixe notamment le total admissible de capture (TAC). De 2003 à 2007, ce TAC a été maintenu à 390 tonnes de langoustes sur les zones des îles Saint-Paul et Amsterdam.

Plusieurs autres espèces de poissons sont pêchées mais sur une échelle réduite. Parmi celles-ci : le grenadier, le cabot, le gros yeux, le Saint Paul, le bleu ou le poulpe.

C. LA PÊCHE ILLICITE

L'éloignement de ces îles (3.000 km), de l'île de la Réunion, où sont basées les autorités des TAAF, leur isolement et leurs conditions climatiques extrêmes caractérisent la grande pêche australe qui y est exercée.

Les enjeux ne sont pas seulement économiques : la pêche dans les eaux australes permet de manifester la souveraineté française sur les zones économiques correspondantes, situées à quelque 12.000 km de la métropole.

Or la zone économique française a fait l'objet jusqu'en 2003 d'un véritable pillage.

De 1997 à 2000, 20 navires de pêche illicites ont ainsi été arraisonnés par les bâtiments de la marine nationale, puis déroutés vers la Réunion, pour être confisqués par décision de justice et, dans certains cas, reconvertis en outil de police des pêches, comme l'Osiris, arraisonné en janvier 2003 par la marine nationale.

Les moyens sur zone ont été renforcés et comprennent désormais, avec un objectif de 200 jours de surveillance en mer par an deux patrouilleurs, l'Albatros de la marine nationale, dédié à cette mission et l'Osiris des Affaires maritimes, co-affrété par le préfet des TAAF et un syndicat de pêcheurs de la Réunion, ainsi que deux frégates de surveillance de la marine nationale, le Floréal et le Nivôse dont la police des pêches est l'une des missions.

Opérationnelle depuis février 2004, une surveillance satellitaire est assurée par l'achat d'images, financé à partir de 2008 par l'administration des affaires maritimes du ministère des transports.

Cette surveillance satellitaire est complémentaire de moyens déployés sur zone : l'affirmation de la souveraineté française sur ces eaux éloignées de la métropole mais aussi de la Réunion nécessite une présence à la mer et par conséquent, une flotte d'un volume suffisant.

Sous l'effet de ce déploiement de moyens renforcés, le nombre de contrevenants a notablement diminué et aucune infraction n'a été relevée depuis 2005.

Toutefois la pêche illicite, activité lucrative, n'est pas totalement éliminée et la liberté des eaux internationales permet aux contrevenants d'y trouver refuge. Les mesures prises en national doivent donc s'accompagner d'une coopération internationale indispensables.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Pour lutter contre la pêche illicite, les efforts se sont portés sur des actions diplomatiques visant à obtenir, de façon ponctuelle ou plus durable, la coopération de l'état du pavillon des navires contrevenants. Ces efforts ont obtenu des premiers résultats.

A. LA COMMISSION POUR LA CONSERVATION DE LA FAUNE ET DE LA FLORE MARINES DE L'ANTARCTIQUE (CCAMLR)

Initialement adoptée, en 1980, pour apporter une réponse internationale à la pêche de krill qui mettait en danger l'écosystème marin, la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'antarctique (CCAMLR) préconise des mesures de conservation qui portent sur d'autres espèces, en particulier la légine.

Elle est, avec la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique, la seconde organisation du Traité sur l'Antarctique de 1959.

Les mesures de conservation relevant de la CCAMLR identifient les espèces protégées, fixent les limites de captures, identifient les régions de pêche, réglementent les époques et les méthodes de pêche, en fonction d'avis scientifiques.

Le champ d'application géographique de la CCAMLR est plus large que celui du traité sur l'Antarctique puisqu'il comprend les zones comprises au sud du 60ème parallèle ainsi que les zones comprises ce 60ème parallèle et la zone de convergence antarctique : les îles Kerguelen et Crozet, comme l'île australienne de Heard et les îles sud-africaines de Marion et Prince Edward en font partie. En revanche, les îles Saint-Paul et Amsterdam en sont exclues.

La France bénéficie d'un statut particulier qui lui confère pour ces zones le droit d'appliquer les mesures de conservation de la CCAMLR uniquement sur une base volontaire.

Elle souhaite que la CCAMLR puisse offrir un cadre à une coopération internationale renforcée pour une lutte plus opérationnelle contre la pêche illicite, à l'exemple des accords bilatéraux avec l'Australie.

B. LE TRAITÉ DU 24 NOVEMBRE 2003

Le renforcement de la surveillance dans les eaux placées sous responsabilité françaises se traduit très certainement par un report de la pêche illicite vers les eaux placées sous souveraineté australienne, ce qui rend nécessaire de renforcer la coopération avec ce pays.

La coopération avec l'Australie, qui dispose depuis 2005 d'un navire de contrôle armé, l'Ocean Viking, est concrétisée dans un traité relatif à la surveillance des pêches signé en 2003.

Ce traité, entré en vigueur le 1^{er} février 2005, a notamment permis de mettre en place des patrouilles communes dans la mer territoriale¹ et la zone économique exclusive² du territoire australien de l'île Heard et de l'île Mc Donald et dans la mer territoriale et la zone économique exclusive des territoires français des îles Kerguelen, Crozet, Saint-Paul et Amsterdam.

Il porte à la fois sur la coopération pour la surveillance de la zone et sur la recherche scientifique relative à la faune et à la flore marines.

En matière de surveillance, il prévoit que des accords spécifiques conclus en application du Traité peuvent « *prévoir des opérations de police éventuellement accompagnées de mesures coercitives* ». C'est l'objet de l'accord soumis au Sénat.

C. L'ACCORD DU 8 JANVIER 2007

Cet accord, qui comporte quatorze articles, vise à renforcer l'efficacité opérationnelle des patrouilles communes en les dotant de moyens de coercition pour l'application de la législation relative à la pêche.

Il fait référence à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et la Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines du 20 mai 1980.

Il met en avant « les difficultés pratiques auxquelles sont confrontées les parties dans l'application de leur législation relative à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans leurs zones maritimes respectives dans les océans australs ».

Le champ d'application de l'Accord, défini par référence au traité de 2003, est constitué de la mer territoriale et de la zone économique exclusive de chacune des parties dans ces eaux australes.

L'article 1^{er} est relatif aux définitions des termes de « contrôleur », « exercice en coopération des pouvoirs de police » et de « navire autorisé ». L'exercice en coopération des pouvoirs de police désigne toute la gamme des opérations de police des pêches : l'arraisonnement, l'inspection, la poursuite, l'arrestation, l'appréhension et l'enquête.

L'article 3 précise les conditions de l'exercice en coopération des pouvoirs de police. Le contrôleur de l'autre partie présent sur un navire exerce

¹ La mer territoriale désigne la zone de mer adjacente aux eaux intérieures d'un Etat côtier (au maximum 12 milles marins à partir des lignes de base) sur laquelle celui-ci exerce sa souveraineté

² La zone économique exclusive désigne la zone adjacente à la mer territoriale (au maximum 200 milles marins à partir des lignes de base) confère à l'Etat côtier des droits souverains en matière d'exploration et d'exploitation des ressources.

des pouvoirs de police agit conformément à son droit national et dans les limites prévues par la législation de son Etat.

La législation est celle qui s'applique dans la zone maritime où s'exercent les pouvoirs de police ou, en cas de poursuite, dans la zone à partir de laquelle la poursuite a commencé.

L'accord prévoit une information par chaque partie de l'autre partie sur sa législation.

Il précise que tout exercice en coopération des pouvoirs de police qui implique l'usage de la force nécessite l'autorisation conjointe des deux parties. Il prévoit que des arrangements devront être conclus sur les procédures opérationnelles, l'identification des navires autorisés et des agents.

L'article 4 est relatif au droit de poursuite. Il en rappelle les conditions : contact visuel direct ou moyens de preuve et signal clair enjoignant de stopper. Afin que l'Accord ne représente pas une source de complexité supplémentaire, il est précisé que la présence à bord d'un navire d'une partie d'un agent de l'autre partie ne signifie pas que l'Accord s'applique lorsque le droit de poursuite s'effectue dans les conditions prévues par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, c'est-à-dire lorsque la poursuite s'effectue à partir de sa propre zone maritime.

L'article 5 prévoit une immunité de juridiction devant les juridictions pénales, civiles et administratives de l'autre partie pour les actes effectués dans le cadre de l'exercice en coopération des pouvoirs de police. Il revient à chaque partie de prendre les mesures appropriées à l'égard de ses ressortissants, en application de sa législation.

L'article 6 précise que les navires appréhendés dans une zone maritime donnée sont remis à la Partie exerçant la souveraineté sur cette zone.

L'article 7 est relatif à la transmission des rapports relatifs aux opérations de police.

L'article 8 est relatif à la répartition des coûts. Il fixe un principe général selon lequel chaque partie supporte les frais qu'elle engage. De même lui reviennent le produit de la vente des biens saisis au cours d'opérations visant des infractions à sa législation. Cependant, en cas de déséquilibre manifeste des frais engagés, les parties peuvent procéder à de consultations.

L'article 9 vise au renforcement de la coopération internationale pour la saisie des navires se livrant à la pêche illicite et de leur cargaison et de l'interdiction de leur transbordement.

Les articles 10, 11 et 12 sont relatifs à l'échange d'informations, aux consultations et au règlement des différends.

Les articles 13 et 14 sont relatifs à l'entrée en vigueur et à la dénonciation de l'Accord.

CONCLUSION

La pêche dans les eaux françaises des océans australs est un enjeu économique, un enjeu environnemental mais aussi un enjeu de souveraineté.

Si les mesures prises pour affirmer la présence française dans ces eaux éloignées de la métropole ont produit des résultats satisfaisants, elles doivent être complétées par une coopération internationale accrue pour la protection des ressources et des écosystèmes.

Cette coopération suppose d'aménager les règles relatives à la police dans les eaux de la zone économique exclusive et au droit du pavillon, comme c'est le cas dans d'autres domaines de coopération comme la lutte contre les stupéfiants ou la traite des êtres humains.

L'Accord soumis au Sénat s'y emploie de façon équilibrée en conciliant besoin opérationnel et souveraineté des États.

Votre Commission vous demande de bien vouloir l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 7 mai 2008.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Trillard s'est étonné de ce que la France semble en mesure de protéger les ressources dans les terres australes et antarctiques françaises, mais qu'avec des moyens maritimes plus importants, elle ne puisse y parvenir en Méditerranée, pour la protection du thon rouge.

M. André Boyer a souligné que pour la pêche à la légine, toutes les parties en présence s'accordaient sur la nécessité d'une pêche durable et responsable.

Puis, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles McDonald, signé à Paris le 8 janvier 2007 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 443 (XIIIe législature)